IX kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 93)

z dnia 8 czerwca 2022 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 93)

8 czerwca 2022 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, oraz poseł **Bożeny Borys-Szopy (PiS)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli dochodzenia należności z tytułu kar administracyjnych nakładanych przez organy administracji publicznej.

W posiedzeniu udział wzięli: **Iwona Zyman** dyrektor delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu wraz ze współpracownikami, **Joanna Rodziewicz** naczelnik wydziału w Departamencie Polityki Podatkowej Ministerstwa Finansów oraz **Justyna Adamirowicz** dyrektor Departamentu Prawnego Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska wraz ze współpracownikami. W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu. Stwierdzam kworum i otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Proszę państwa, którzy będą zabierali głos o zalogowanie się, żeby móc uruchomić mikrofony.

Na dzisiejszym posiedzeniu witam pana Janusza Madeja, wicedyrektora delegatury NIK w Opolu, panią Agnieszkę Broszczak, specjalistę kontroli państwowej NIK w Opolu. Trzecia pani…pani Iwona Zyman. Przepraszam bardzo, dyrektor delegatury NIK w Opolu. Dzień dobry pani. Pani Joanna Rodziewicz, pani Justyna Adamirowicz, pani Małgorzata Boczkowska i pani Anna Dębowiec reprezentują właściwe ministerstwa.

Na dzisiejszym posiedzeniu rozpatrzymy informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli dochodzenia należności z tytułu kar administracyjnych nakładanych przez organy administracji publicznej. Proszę przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli o przedstawienie informacji.

Dyrektor delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu Iwona Zyman:

Dzień dobry. Witam serdecznie. Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo posłowie, członkowie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Na wstępie chciałam podziękować za zaproszenie i możliwość przedstawienia państwu informacji o wynikach kontroli o tytule, który już pan przewodniczący odczytał. Tak jak było już powiedziane, reprezentuję delegaturę NIK w Opolu. Ze mną jest wicedyrektor, który nadzorował tę kontrolę, któremu później oddam głos co do szczegółów omawianej informacji, i koordynatorka kontroli, pani Agnieszka Broszczak, która wymyśliła ten temat, dostosowała do tego metodykę, napisała program, koordynowała kontrolę w czterech województwach i na końcu napisała to dzieło – informację o wynikach kontroli, którą państwu zaprezentujemy na slajdach. Ja przedstawię generalny wstęp.

To jest taki temat o dochodach budżetu państwa. Robiliśmy kontrolę mandatów i egzekucji mandatów. Tu wchodzimy w sferę prawa administracyjnego i to wszystko w czasie COVID. Dlatego zgłosiliśmy to do planu. Nagle tych kar pieniężnych, które były nadawane przez organy administracji publicznej namnożyło się – za nienoszenie maseczki, za nieprzestrzeganie izolacji. Ludzie do końca nie wiedzieli, o co chodzi – że to są kary o charakterze administracyjnym. Nie wchodzimy w sferę prawa karnego, tylko jesteśmy przy organach administracji. One właśnie mają prawo nakładać kary pie-

niężne decyzją administracyjną. Podjęliśmy tę kontrolę także ze względu na to, że bardzo wzrosła liczba tych kar administracyjnych, ale zaraz też zauważyliśmy, że narastają zaległości. To znaczy nie są egzekwowane te kary. Dlatego właśnie na pierwszym slajdzie geneza kontroli – analiza ryzyka, ustalenia wcześniejszych kontroli NIK i rozszerzenie tego katalogu administracyjnych kar w związku z epidemią COVID-19. Powiem jeszcze o celu głównym tej kontroli, potem będzie o nieprawidłowościach, ocena i wnioski, bo takowe skierowaliśmy między innymi do Ministerstwa Finansów.

Celem głównym kontroli było pytanie, czy działania podejmowane w celu uzyskania należnych Skarbowi Państwa dochodów z tytułu kar administracyjnych były prawidłowe i skuteczne. Byliśmy w 4 województwach – mazowieckim, wielkopolskim, śląskim, opolskim. Skoncentrowaliśmy się na trzech typach organów. Najbardziej zapracowanymi w czasie COVID były powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne – 12 podlegało kontroli. Dodatkowo 4 wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska i 4 urzędy skarbowe.

Żeby wyobrazić sobie, za co są te kary administracyjne, tylko powiem, że w przypadku sanepidu było to naruszenie obowiązku hospitalizacji, kwarantanny, izolacji, nakazu zakrywania ust i nosa. Sanepidy także nakładają kary, gdy są wytwarzane lub wprowadzane do obrotu środki zastępcze, tak zwane dopalacze. Sanepid walczy w naszym kraju z dopalaczami. Tam te kwoty też się pojawią.

Co do WIOŚ, to są takie przekroczenia pozwoleń co do emisji gazów, pyłów, ale także te wszystkie afery związane z odpadami i przekraczaniem poziomu hałasu. Stąd właśnie te wszystkie kwoty, które się pojawią, będą większe w wojewódzkich inspektoratach. Oddaję głos panu wicedyrektorowi.

Wicedyrektor delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu Janusz Madej:

Panie przewodniczący, szanowni państwo posłowie, chciałbym przedstawić szczegółowe wyniki naszej kontroli, ustalone nieprawidłowości, wnioski, jakie sformułowaliśmy, oceny. Jak powiedziała pani dyrektor, w trakcie tej kontroli prowadziliśmy czynności kontrolne w 12 sanepidach oraz w 4 wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska. W sanepidach w okresie, który objęliśmy kontrolą, czyli w latach od 2018 do końca pierwszego półrocza roku 2021, wydanych zostało 760 decyzji administracyjnych nakładających kary na łączną kwotę blisko 6 mln zł. Znacząca większość tych decyzji, 93%, czyli 712 decyzji na kwotę 5 mln zł, to były decyzje nakładane w związku z sytuacją epidemiologiczną w kraju. One były nakładane na podstawie przepisów dwóch ustaw – pierwszej ustawy z 2008 roku o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, drugi tytuł prawny to była ustawa COVID-owa z marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID. Jak powiedziałem, od 2020 roku decyzji wydawanych na podstawie tych 2 ustaw było najwięcej, bo łącznie ich było 720 na 760 wydanych przez sanepidy. Jeżeli chodzi o WIOŚ, to decyzji wydanych łącznie było 4001 i one były podstawą nałożenia kar w łącznej kwocie ponad 160 mln zł. Te decyzje nakładały kary na podstawie przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach czy ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminie.

Naszą kontrolą objęliśmy szereg czynności wykonywanych w tych jednostkach. Przyglądaliśmy się formalnym aspektom tych decyzji, które zostały wydane, ewidencjonowaniu należności, działaniom informacyjnym i dyscyplinującym. Kontrolą objęliśmy również wystawianie tytułów egzekucyjnych. W każdym z tych obszarów stwierdziliśmy nieprawidłowości, które w naszej ocenie skutkowały ograniczeniem czy obniżeniem skuteczności dochodzenia należności z tytułu tych nałożonych kar. O tym świadczy między innymi to, że zaległości na ostatni dzień okresu objętego kontrolą, czyli na 30 czerwca 2021 roku wyniosły ponad 60 mln zł i były o 25% wyższe od zaległości na koniec 2018 roku.

Zarówno w sanepidach, jak i w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska, w naszej ocenie nie zapewniono skutecznej obsługi administracyjnych kar pieniężnych. W trakcie czynności prowadzonych w powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych stwierdziliśmy między innymi, że błędnie były ustalane terminy płatności kary, a wynikało to z tego, że te dwie podstawy prawne nakładające kary COVID-owe wskazywały różne terminy. W przypadku ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń płatność powinna nastąpić 7 dni od daty wydania decyzji, a w przypadku ustawy COVID-owej 14 dni od dnia

doręczenia decyzji. Organy jakby myliły te terminy. Jest to o tyle istotne, ponieważ już w pierwszej połowie roku 2022 główny inspektor sanitarny przesłał do wszystkich sanepidów wzory takich decyzji, które zawierały prawidłowy termin. Mimo to w 4,2% decyzji stwierdziliśmy, że terminy były wprowadzane błędnie.

Również w sanepidach stwierdziliśmy nieprawidłowość, która polegała na nadawaniu dodatkowego rygoru wykonalności decyzji, które już z mocy prawa były natychmiast wykonalne. Te kary, które były nakładane na podstawie przepisów o zapobieganiu, zwalczaniu zakażeń z mocy prawa, już były natychmiast wykonalne. Pomimo tego organ, na podstawie art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego, również nadawał taki dodatkowy, jakby niepotrzebny rygor natychmiastowej wykonalności. Jako przyczynę wskazywano błędną interpretację obowiązujących przepisów.

W przypadku wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska stwierdziliśmy brak bieżącego przepływu informacji o nałożonych karach pomiędzy tymi komórkami organizacyjnymi, w których te decyzje były przygotowywane, a na przykład działami księgowości czy działami finansowymi, które były zobowiązane do prowadzenia ewidencji i podejmowania dalszych działań windykacyjnych. Czasami zwłoka w przekazaniu takiej informacji wynosiła ponad rok. To w konsekwencji powodowało opóźnienia w podejmowaniu dalszych działań windykacyjnych.

Przejdziemy do 2-3 slajdów dotyczących już stricte nieprawidłowości w sanepidach. Następnie należy bardzo mocno zaakcentować, że przepisy ustawy o finansach publicznych – to jest art. 42. ust. 5. – jasno mówią, że jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych oraz podejmowania wobec zobowiązanych działań, które mają na celu wykonanie tego zobowiązania. To jest obowiązek. Tego typu należności należy dochodzić. Mimo to w sanepidach stwierdziliśmy zwłokę lub brak podjęcia działań dyscyplinujących. Przez działanie dyscyplinujące rozumiemy wysłanie upomnienia, które powinno być w większości przypadków wysłane do zobowiązanego. Ta zwłoka lub zaniechanie takich czynności naszym zdaniem stała w sprzeczności z celem natychmiastowego wykonania kary, ponieważ jeżeli ustawodawca albo organ uznał, że kara powinna być natychmiast wykonalna, to jakakolwiek zwłoka na etapie podejmowania czynności dyscyplinujących, czyli wysyłania upomnień, jest w kontrze do tego celu, że kara powinna być natychmiast wykonalna. Stwierdziliśmy, że na te 760 decyzji wydanych, zwłoka…

Co rozumiemy w ogóle przez zwłokę? Też musimy to powiedzieć. Nie ma tutaj żadnych terminów ustawowych. W związku z tym nie mogliśmy dokonywać oceny przy uwzględnieniu kryterium legalności. Ale jako wyznacznik rzetelnego działania, czyli tego jednego z 4 kryteriów, którymi możemy się posługiwać, uznaliśmy 70 dni od dnia, kiedy stała się zaległa. 70 dni to jest ten termin, w którym powinna nastąpić tego typu czynność. Już w poprzednich kontrolach korzystaliśmy z takiego wyznacznika budowanego na potrzeby kontroli koordynowanych. Uwzględniając te dotychczasowe doświadczenia, uznajemy, że 70 dni to jest ten czas, gdzie można tolerować, że upomnienie nie zostało sporządzone i wysłane do zobowiązanego. W tym terminie jedynie 14% upomnień zostało sporządzonych. Mamy to na tym wykresie – w ponad 11% przypadków było wystawione upomnienie, ale po upływie tych 70 dni od dnia, kiedy kara stała się zaległa, a w przypadku aż 325 decyzji upomnienia nie zostały wystawione.

Teraz przechodzimy do następnego slajdu. Wystawienie upomnienia jest również warunkiem podejmowania w większości przypadków dalszych czynności, czyli wystawienia tytułów wykonawczych. Również jeżeli chodzi o tytuły wykonawcze, stwierdziliśmy, że nie były one wystawiane na bieżąco. W tym przypadku ten nasz wyznacznik zbudowaliśmy w oparciu o nasze dotychczasowe doświadczenia i uznaliśmy, że 90 dni od dnia, kiedy kara stała się zaległa, to jest ten czas, kiedy organ powinien wystawić tytuł wykonawczy. Tu uwzględniamy czas na przygotowanie i wysłanie upomnienia – 7 dni – który upływa i jest kara niezapłacona… Więc 90 dni uznajemy jako działanie rzetelne, jeżeli w ciągu 90 dni taki tytuł został wystawiony i wysłany do naczelnika właściwego urzędu skarbowego. Niestety stwierdziliśmy, że w przypadku prawie 20% decyzji tytuły wykonawcze były wystawione po upływie 90 dni, a w przypadku 93 decyzji pomimo tego, że ten termin 90 dni upłynął, do dnia 30 czerwca 2021 roku w ogóle tytuły nie zostały

wystawione. One obejmowały kary na kwotę 905 tys. zł. Pomimo tego, że zaległości stanowiły już ponad 900 tys., te tytuły nie zostały wystawione w tym terminie i do dnia zakończenia okresu objętego naszą kontrolą.

Spośród 374 tytułów, które zostały sporządzone przez objęte kontrolą powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne, 250 tych tytułów zostało przekazanych naczelnikom urzędów skarbowych pomimo braku uprzedniego doręczenia upomnienia. To dość duża nieprawidłowość, ponieważ w przypadku decyzji, które były natychmiast wykonalne z mocy przepisów, warunkiem wszczęcia postępowania egzekucyjnego było uprzednie doręczenie upomnienia. O tym mówi art. 15 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Pomimo tego te tytuły zostały wystawione, przesłane do urzędów skarbowych i w większości przypadków zostały wszczęte postępowania egzekucyjne. W naszej ocenie te postępowania są prowadzone wadliwie i powinny zostać umorzone. Mówimy tutaj o 250 tytułach, które zostały wystawione na kwotę 1,6 mln zł. Tutaj jest taka sygnalizacja, że to jest wniosek de lege ferenda, ponieważ jest rozporządzenie ministra finansów z 30 października 2014 roku w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia. I w tym katalogu, który jest w tym rozporządzeniu, jest między innymi decyzja, której został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, ale na podstawie art. 108 k.p.a., ale nie ma decyzji, która jest natychmiast wykonalna z mocy prawa. Uważamy to za rzecz, którą być może warto byłoby ujednolicić. Stąd ten wniosek de lege ferenda, o którym będę jeszcze mówił.

Również w sanepidach i WIOŚ stwierdziliśmy inne nieprawidłowości takie już niezwiązane z bieżącym podejmowaniem działań windykacyjnych. Głównie chodziło o prowadzenie ewidencji księgowej, czyli braku ujmowania albo ujmowania należności w niewłaściwych okresach sprawozdawczych. Jeżeli chodzi o brak ujęcia, badaliśmy łącznie 285 spraw. W 8% przypadków w ogóle te należności nie były ujęte w księgach. W przypadku 22% były ujęte w niewłaściwych okresach sprawozdawczych. Badaliśmy również kwestie odpisywania przedawnionych należności i tutaj łącznie w tych naszych jednostkach przedawniło się 3,5 mln zł, ale 2,5 mln zł nie zostało odpisane z ewidencji księgowej tych jednostek.

Również kwestia odsetek – dotyczyło to wyłącznie sanepidów. Tutaj zostały źle naliczone i źle zaewidencjonowane odsetki w łącznej kwocie ponad 270 tys. zł. To jest naruszenie przepisów ustawy o rachunkowości – mówię tutaj o art. 20 mówiącym o wprowadzaniu do ksiąg rachunkowych danego okresu tych wszystkich zdarzeń, które w tym okresie wystąpiły, jak również o art. 24, który mówi o rzetelności prowadzenia ksiąg, czyli że księgi rachunkowe powinny odzwierciedlać stan faktyczny. Tak niestety nie było, a skutkiem tego było zniekształcenie obrazu w sprawozdaniach – w sprawozdaniu Rb-27 o wykonaniu planu dochodów czy sprawozdaniu Rb-N dotyczącym należności.

Jakie były tego przyczyny wskazywane przez osoby odpowiedzialne za kierowanie tymi jednostkami? Obciążenie pracą w okresie epidemii i związane z tym ograniczenia. Rzeczywiście widzieliśmy, że sanepidy w tym czasie były bardzo mocno zaangażowane w kwestie związane z przeciwdziałaniem skutkom epidemii. To jest powiedzmy okoliczność, która jest wskazywana jako przyczyna, ale nie powoduje jakby tego, że tych nieprawidłowości nie było. Wskazano też ograniczone zasoby jednostki – na to wskazywali pracownicy zarówno sanepidów, jak i WIOŚ – i błędną interpretację przepisów prawa.

Jeszcze na jednym slajdzie to, co stwierdziliśmy w samych wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska. Zwłoka w podjęciu działań windykacyjnych też występowała i pewne zaniechania. Jeżeli chodzi o wystawianie upomnień, czyli powyżej tych 70 dni, które uznaliśmy jako ten czas, kiedy należałoby to zrobić, to 26% upomnień zostało wystawionych. Brak wystawiania upomnień, w ogóle zaniechanie – w ponad 13% decyzji takie upomnienia nie były wystawione. Były opóźnienia w wystawianiu prawie 60% tytułów wykonawczych. One były wystawiane, ale po upływie tych 60 dni. Nie stwierdziliśmy przypadków nieuzasadnionego zaniechania wystawiania tytułów wykonawczych – ponieważ z uwagi na to, że te decyzje w większości przypadków nie były decyzjami, które miały rygor natychmiastowej wykonalności, to złożenie odwołania w tym momencie powodowało, że tych czynności windykacyjnych już się nie dokonywało.

Przyczyny wskazywane przez kierowników kontrolowanych jednostek – brak bieżącego przepływu informacji, ale także opieszałość w podejmowaniu działań.

Tak jak powiedziała pani dyrektor, prowadziliśmy kontrolę również w urzędach skarbowych. Objęliśmy kontrolą czynności windykacyjne, egzekucyjne w 4 urzędach skarbowych. W tych 4 urzędach skarbowych, w których prowadziliśmy te czynności, wpłynęło łącznie 501 tytułów wykonawczych na kwotę 5,1 mln zł. To są tytuły, które odnosiły się wyłącznie do kar administracyjnych. Bo wiadomo, że tytuły podatkowe to jest olbrzymia część. Pewnego rodzaju ciekawostka, która nas też zdziwiła – że tytuły dotyczące kar administracyjnych stanowią 0,1% wszystkich spraw, które wpływają do urzędów skarbowych. Tak że jest to powiedzmy niewielki odcinek tej aktywności urzędów skarbowych, aczkolwiek badając wskaźniki efektywności czy skuteczności tych działań, nie stwierdziliśmy, żeby kwestia dotycząca egzekucji należności z tytułu kar administracyjnych była marginalizowana. Te wskaźniki kształtowały się na porównywalnym poziomie. Ale w tym czasie, w którym prowadziliśmy czynności kontrolne, z tych 5 mln wyegzekwowano zaledwie 609 tys., to jest 12%, należności objętych tymi tytułami egzekucyjnymi.

Teraz kilka informacji statystycznych. Przy 501 tytułach egzekucyjnych, które wpłynęły, uznaliśmy znowu jako przejaw rzetelnego działania, ale oparty również o regulacje wewnętrzne urzędów skarbowych – w ciągu 60 dni od wpływu tytułu powinno nastąpić wszczęcie egzekucji administracyjnej – w 77% przypadków, gdy ta egzekucja była wszczęta w terminie. Przy 20% występowała zwłoka, czyli kilka dni później. Stwierdziliśmy również przypadki polegające na opóźnieniu podejmowania pierwszych czynności egzekucyjnych. To odnosiło się do blisko 16% postępowań, które były prowadzone. Stwierdziliśmy również przypadki braku systematyczności – występowania przerw powyżej 180 dni. Te przerwy czasami były uzasadnione, a czasami nieuzasadnione. Aczkolwiek jest to taki element, że co jakiś czas powinno się do tego dłużnika wrócić i sprawdzić, czy czasem jego majątek nie umożliwia zaspokojenie wierzyciela.

Przyczyny tych nieprawidłowości – znaczne obciążenie pracą i również ograniczone zasoby tych jednostek, a także nieskuteczny nadzór. Urzędy skarbowe mają wprowadzony mechanizm weryfikacji okresowej skuteczności, w ogóle tych działań podejmowanych. Ten nadzór tutaj widocznie nie był do końca skuteczny. A przyczyny ograniczonej skuteczności tych egzekucji – zbieg egzekucji, zaległości też były z innych tytułów, w związku z tym one były zaspokajane w pierwszej kolejności, i generalnie, sytuacja majątkowa ukaranych. Jeżeli mówimy o tych karach COVID-owych nakładanych na osoby, które nie mają majątku, w tym momencie trudno jest w sposób przymusowy wyegzekwować zapłatę należności.

Teraz krótko, jaką ocenę sformułowaliśmy w informacji o wynikach kontroli, ocenę ogólną. Naszym zdaniem nieprawidłowe realizowanie obowiązków polegające na zaniechaniu podejmowania wymaganych działań, jak też na nierzetelnym ich wykonywaniu, ograniczało skuteczność dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu kar administracyjnych nałożonych przez sanepidy i WIOŚ. Skutkowało to wzrostem zaległości z tego tytułu, które na 30 czerwca 2021 roku wynosiły 60 mln zł i były o 25% wyższe od zaległości na koniec 2018 roku. Naszym zdaniem w organizacji wszystkich sanepidów i WIOŚ uwzględnione zostały zadania w zakresie obsługi administracyjnych kar pieniężnych, jednak nie we wszystkich przypadkach te zadania były prawidłowo realizowane. W jednostkach objętych kontrolą nie zapewniono rzetelnego podejmowania działań dyscyplinujących oraz wystawiania tytułów egzekucyjnych. W sanepidach w większości przypadków zaniechano doręczenia zobowiązanym pisemnych upomnień przed przekazaniem tytułów egzekucyjnych do urzędów skarbowych. Takimi tytułami nie objęto też 93 należności na kwotę ponad 900 tys. zł. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wprowadzona w urzędach skarbowych organizacja pracy nie wyeliminowała opóźnień we wszczynaniu egzekucji administracyjnej oraz w podejmowaniu łącznych czynności egzekucyjnych. Z łącznej kwoty należności dotyczącej kar administracyjnych w wysokości ponad 5,1 mln zł dotychczas wyegzekwowano jedynie 609,9 tys. zł.

Sformułowaliśmy wniosek de lege ferenda, o którym mówiłem wcześniej. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli uzasadniona jest zmiana prawa poprzez wprowadzenie do katalogu należności, który jest przewidziany w rozporządzeniu ministra finansów

z 30 października 2014 roku w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia, również decyzji natychmiast wykonalnych z mocy ustawy. Mamy pewnego rodzaju dualizm. Można wszcząć postępowanie egzekucyjne w przypadku należności, których podstawą jest decyzja o rygorze natychmiastowej wykonalności nadana przez organ, ale jeżeli ten rygor jest nadany na mocy ustawy, to trzeba dawać upomnienie. To jest pewnego rodzaju nieuzasadniony dualizm. W stanowisku do tej informacji ten nasz wniosek został uznany przez ministra finansów za w pełni zasadny i został przygotowany projekt zmiany tego rozporządzenia. Aktualnie trwają prace legislacyjne. Mam nadzieję, że doprowadzą do ujednolicenia stanowiska.

Sformułowaliśmy również wnioski do wojewodów. One dotyczą obejmowania w ramach kontroli działalności jednostek będących częścią rządowej administracji zespolonej w województwie – ponieważ te jednostki stanowią właśnie rządową administrację zespoloną w województwie – kwestii, które odnoszą się do dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu kar administracyjnych, czyli żeby wojewoda objął swoim zainteresowaniem ten obszar aktywności tych jednostek.

Również konieczne jest rozważenie zasady wprowadzenia obowiązku sporządzenia i stosowania przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie ujednoliconej procedury działań zmierzających do dochodzenia wymienionych należności. Każda jednostka w jakiś swój własny sposób wprowadza pewnego rodzaju mechanizmy, które mają regulować tę sferę. Być może zasadnym jest, żeby wprowadzić pewnego rodzaju wytyczne, które by ujednoliciły te działania, a w konsekwencji doprowadziły do tego, żeby te kary nakładane miały również prewencyjny charakter oddziaływania. Kara, która nie jest wyegzekwowana, wzmacnia poczucie bezkarności. W konsekwencji nie dochodzimy do tego celu, który stanowił podstawę jej nałożenia. Dziękuję.

Dyrektor delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu Iwona Zyman:

Wszystko z naszej strony. Dziękujemy bardzo.

Przewodnicząca poseł Bożena Borys-Szopa (PiS):

Dziękuję państwu bardzo. Mam pytanie do pozostałych gości – czy ktoś z ministerstwa albo z ochrony środowiska chciałby coś dodać? Nie widzę. Dziękuję bardzo. Zatem otwieram dyskusję. Bardzo proszę, pani Frydrych.

Poseł Joanna Frydrych (KO):

Dziękuję. Może gwoli komentarza lub też wyprostowania mnie – może jestem w błędzie – skoro w pierwszej części jest szereg nieprawidłowości skutkujących brakiem wpływu do budżetu kar egzekwowanych jeśli chodzi o stosowanie różnych przepisów, to mamy do czynienia z brakiem spójności przepisów i trzeba wyprostować pewne rzeczy.

Druga sprawa. Jeżeli są nieprawidłowości, jeśli chodzi o stosowanie tych przepisów mające skutek w opóźnieniu lub niewdrażaniu egzekucji, to przyczyną, tak jak tutaj państwo powiedzieliście na początku, był brak zasobów kadrowych wynikających z pandemii i w związku z tym duże obciążenie pracą. W tym momencie nasuwa mi się wniosek o braku nadzoru ze strony przełożonych. Ja pracowałam kiedyś w egzekucji i zauważam pewne kwestie.

Porobiłam notatki, będę trochę zaglądać…

Pewnie też brak współpracy na linii wierzyciel – organ egzekucyjny. Brak szybkiego przepływu informacji. Myślę, że na szczeblu wojewody można by zrobić jakieś takie zalecenia – ale to już pewnie ze strony Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Z dobrej praktyki – my jako wierzyciel, organ egzekucyjny spotykaliśmy się i dyskutowaliśmy, co zrobić, aby zwiększyć przepływ informacji i wyegzekwować jak najwięcej środków dla budżetu. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Bożena Borys-Szopa (PiS):

Dziękuję, pani poseł. Czy ktoś z posłów chciałby zabrać głos? Bardzo proszę, pan przewodniczący Śniadek.

Poseł Janusz Śniadek (PiS):

Dziękuję bardzo. Pani przewodnicząca, szanowni państwo, przyznam, że z takim sporym zainteresowaniem słuchałem tych państwa danych. Natomiast interesowało mnie funkcja i cel działania. Przecież nie jest celem nakładania tych kar i później egzekucji pozyskiwanie środków do budżetu, tylko preferencja. Pan na koniec jako uzasadnienie dla skutecznej egzekucji właśnie podał to, że jest to celowe dla pewnej groźby sankcji, żeby skuteczniej unikać tych uchybień. Ja rozumiem, że to byłoby przedmiotem innego badania, ale czy w oparciu choćby o te czynności, jesteście państwo w stanie oszacować – bo to jest interesujące – jakiego odsetku tych wykroczeń, naruszeń przepisów dotyczyły kontrole i nałożone sankcje? Czy było to kilkanaście procent czy więcej? Podejrzewam, że to mógł być znacznie mniejszy odsetek. Tym bardziej te wyegzekwowane kary to jest znikomy ułamek tego, co się działo. Należałoby zapytać instytucje nakładające – inspekcje ochrony środowiska czy inspekcje sanitarne – o skuteczność nakładanych kar. Czy osoby ukarane zaniechały tego naruszenia czy po prostu płaciły i dalej robiły swoje? Tutaj nie ma takiej informacji. Mnie by to być może nawet bardziej interesowało od tej skuteczniejszej egzekucji. Może to bardziej refleksje niż pytania – jestem świadom, że nie na wszystko państwo mi odpowiedzą.

Wicedyrektor delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu Janusz Madej:

Czy mogę zmienić kolejność i odpowiedzieć na początek panu posłowi? Mam bardziej w pamięci te pytania, a pozostałe mam tutaj zapisane. Dziękuję bardzo.

Panie pośle, my już we wprowadzeniu do informacji w dwóch miejscach – to w sumie niecałe półtorej strony – pisaliśmy o tych kwestiach. Może nie fiskalnych – to nie jest dobre słowo… Właśnie o tym, że nakładanie kar nie służy polepszeniu sytuacji budżetowej, ale właśnie o tym, że jeżeli już nałożyliśmy tą karę, ponieważ wystąpił jakiś czyn, który stanowił naruszenie przepisów, to to, że nie powiemy następnych liter alfabetu, powoduje poczucie bezkarności wśród osób nieprzestrzegających prawa. W pierwszym akapicie wprowadzenia. Również na końcu mówiliśmy o tym, że mając na uwadze konieczność zapewnienia wpływów, ale co istotniejsze – to jest zadanie Najwyższej Izby Kontroli – także prewencyjnego, zapobiegawczego charakteru oddziaływania kar, szczególnie w obszarze związanym z ochroną zdrowia... Właśnie o tym mówimy. To, że to są wpływy do budżetu państwa jest to pewnego rodzaju potem skutek tego, że kara została nałożona. Też chcielibyśmy mieć pewność jako Najwyższa Izba Kontroli, jako obywatele, że skoro jest należność, to w tym momencie jej się dochodzi. Ona jest już bezsporna, a decyzja jest ostateczna. W związku z tym nie ma o czym tu gadać. Ale kwestia tego, jakie ma oddziaływanie kara, czyli ten prewencyjny charakter oddziaływania kary, ale też kwestia pewnego rodzaju działania konsekwentnego ze strony państwa, również jest objęta aktywnością i zainteresowaniem Najwyższej Izby Kontroli. Jak powiedziała pani dyrektor, to jest następny etap tych działań, które podejmowaliśmy w tej sferze, ponieważ badaliśmy mandaty. Tam pokusiliśmy się – to będzie odpowiedź na drugie pana pytanie – o weryfikację sytuacji – może nie do przestępstwa, bo to w większości były wykroczenia – jak liczba mandatów nałożonych na jedną osobę wpływa na to, czy ona jest w ogóle zdolna do tego, żeby uregulować te wszystkie zaległości. Mogliśmy stwierdzić, że grupa osób, których na dobrą sprawę niespecjalnie interesuje jakiekolwiek dobro własne czy publiczne, ona tych mandatów ma bardzo dużo i oczywiście to też dalej wisi, ponieważ nie ma możliwości wyegzekwowania, bo przeważnie ta osoba nie ma majątku. W tym przypadku, jeżeli chodzi o WIOŚ, dużo kar jest nakładanych na przedsiębiorców. Tutaj trudno jest badać kwestię powrotu. Z drugiej strony trudno też jest powiedzieć z uwagi na to, że jest pięcioletni okres przedawnienia… Należałoby zbadać… Kara nałożona, po 3 latach zapłacona, a potem dopiero z perspektywy następnych 3 lat sprawdzenie, czy rzeczywiście ktoś znowu nie dopuścił się naruszenia. My mieliśmy o wiele krótszą perspektywę. W związku z tym nie prowadziliśmy tego typu analiz. I to jest odpowiedź na pana pytanie.

A jeśli mogę, pani poseł…

Poseł Joanna Frydrych (KO):

Dziękuję za głos. Gwoli wyjaśnienia – nie chodziło mi o pytanie o charakterze fiskalnym, tylko już jakby skutek już nałożonych kar, czyli ten cały proces. Ja w tym kontekście. To tak tylko dla pana posła. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo, nie ma więcej głosów w dyskusji… Aha. Proszę.

Wicedyrektor delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu Janusz Madej:

Jeżeli mogę… Dziękuję za głos. Pani poseł, widzimy różne rozwiązania, które są w ustawach. Przywoływałem ustawę COVID-ową czy ustawę o zapobieganiu, zwalczaniu zakażeń – tam jest różne podejście do kwestii tego, kiedy ta kara powinna być zapłacona. Ale z drugiej strony żadnego wniosku w tym zakresie nie formułowaliśmy, bo te przepisy są jasne. One być może rzeczywiście są różne i rzeczywiście organ nakładający kary może mieć problem, ale z drugiej strony to są profesjonaliści. Oni czytają. Jeżeli nakładają karę, czyli czują się jakby władni do tego, żeby kogoś ukarać, to moim zdaniem też powinni dołożyć należytej staranności, żeby przeczytać przepis, który stanowi podstawę nałożenia tej kary i zastosować go w taki sposób, żeby nie było żadnych wątpliwości. Mówię to jako uzasadnienie i to jest też trochę odpowiedź na drugie pytanie. Rzeczywiście sytuacja COVID-owa, kiedy sanepidy miały mnóstwo innej roboty… Obróbka spraw tych kar, które przychodziły, była dużym obciążeniem. Sporo osób w ogóle było wyłączonych, na kwarantannie, w izolacji, część osób była chora, część osób pracowała zdalnie. Tego typu błędy rzeczywiście wystąpiły. Myślę, że jest wiele podstaw prawnych, które mają rozbieżne dalsze regulacje i one nie stanowią problemu. Sądzę, że po prostu to był tylko taki jakby zły czas na to, żeby spokojnie usiąść i przeanalizować. Aczkolwiek, jak mówimy, skutki są dość niefajne, ponieważ w większości przypadków możemy mówić o wadliwości tych decyzji.

Kwestia nadzoru w urzędach skarbowych i pewnego rodzaju współpracy pomiędzy wierzycielem a organem egzekucyjnym. W informacji mamy napisany cały rozdział. Nie mówiliśmy o tym, bo nie stwierdziliśmy istotnych nieprawidłowości. Mamy opisane przekazywanie informacji istotnych z punktu widzenia postępowania egzekucyjnego. Jeden przypadek jednostkowy – informacja o tym, że chyba został podważony tytuł, nie poszła do urzędu skarbowego. W innych przypadkach, jeśli chodzi o przekazywanie informacji, uznaliśmy, że tutaj nic wielkiego się nie dzieje. To kwestia nadzoru w samych urzędach skarbowych. Są obowiązki systematycznego badania stanu realizacji. Myślę, że teraz to odbywa się w dużym stopniu automatycznie, bo systemy informatyczne na to pozwalają. To też powoduje, że trochę mniej czasu jest na refleksję, bo gdzieś tam wyjdzie jakiś raport… Nie wiem, nie jestem specjalistą w tej mierze. Ale na bazie tego, co wiem, to jestem wewnętrznie przekonany, że w dużym stopniu ten nadzór odbywa się właśnie w ten sposób. Gdzieś tam coś może umknąć. Ale mamy też świadomość tego, że tych spraw w urzędach skarbowych jest bardzo dużo. W naszych czterech, w tym okresie, wpłynęło 501 tytułów wykonawczych z samych tylko kar nałożonych decyzjami administracyjnymi. To było 0,1% w ogóle wszystkich spraw, jakimi zajmowały się te urzędy. W związku z tym wyzwanie jest olbrzymie. Mam nadzieję, że odpowiedziałem na pani pytania.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję państwu bardzo. Komisja zapoznała się z informacją Najwyższej Izby Kontroli. To wszystko. Zamykam posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.